

Une ZLET pour l'Afrique ?

Pourquoi l'Accord de Partenariat Economique doit être évité sous sa forme actuelle

Face à la course des acteurs internationaux avec la Chine à sa tête pour les ressources du continent africain, la controverse qui date depuis maintenant 12 années sur les Accords de Partenariat entre l'Union Européenne et l'Afrique gagne de plus en plus en importance. Ces Accords de Partenariat Economique (APE) ne doivent pas seulement permettre la libéralisation du commerce et assurer l'accès de l'UE au marché africain, mais également favoriser l'intégration régionale et une croissance durable et inclusive en Afrique. Le problème est que les Associations industrielles africaines, les Syndicats, la Société civile et des ONG internationales s'insurgent contre ces dispositions. Ils reprochent à l'Union Européenne de vouloir, sous couvert de ces Accords de Partenariat, servir uniquement les intérêts pour les exportations de l'Union Européenne au détriment du développement économique durable de l'Afrique. Même la ratification des Accords "Intérimaires" de Partenariat Economique (AIPE), négociés séparément il y a quelques années avec le Ghana ou encore la Côte d'ivoire, n'a pas eu lieu.

Désormais, l'Union Européenne utilise la méthode de la carotte et du bâton. D'un côté elle augmente la pression : elle argumente par la nécessité de s'ajuster aux règles de l'Organisation Mondiale du Commerce et réclame la conclusion d'ici octobre 2014. La conséquence d'un non-respect serait drastique : les états qui n'auraient pas signé les accords à cette date perdraient leur préférence commerciale unilatérale que les Etats européens faisaient bénéficier à leurs anciennes colonies.

Bien que 12 des 15 Etats des pays de la CEDEAO (tous faisant partie des pays les moins avancés) bénéficient encore d'un accès libre au marché européen dans le cadre du régime « Tout sauf les armes ». Toutefois cela est dû à des préférences unilatérales concédées par l'Union européenne. L'Union européenne laisse entrevoir la possibilité qu'elle pourrait étendre les APE également à d'autres PMA se trouvant en dehors de la zone Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) avec comme incidence la hausse d'une concurrence féroce et notamment sur les produits d'exportation (par ex : le cacao, le café, le sucre, la banane) pour les pays africains sur le marché européen, produits pour lesquels ils jouissaient jusqu'alors d'avantages de marchés.

Et en même temps, l'UE attire avec des règles d'accès au marché apparemment attractives pour les pays africains et également avec de nombreuses aides d'ajustements. En avril 2014 le Parlement Européen a publié une étude détaillée qui expose également des positions controversées entre l'UE et l'Afrique. Les contradictions ressortent clairement pour l'Afrique de l'Ouest, où l'APE entre l'UE et la CEDEAO requiert une attention toute particulière.

La majorité des Etats de la CEDEAO ont apparemment après des années d'hésitation abandonné la résistance contre le nouvel APE négocié jusqu'au 24 janvier, en tout cas en principe. La décision de la Commission d'octobre dernier de mettre en place une union douanière dans la Zone des pays de la CEDEAO à partir de 2015 y serait pour quelque chose. La raison : les pays de la CEDEAO sont beaucoup plus

dépendants que l'UE de partenaires économiques majoritairement européens en dehors de leur zone économique. Seulement 10% des échanges commerciaux de la CEDEAO se font au niveau intra régional.

Le nouveau compromis qui a été négocié devrait garantir aux pays de la CEDEAO un accès au marché totalement hors taxe et hors quotassur les marchés européens. Par contre l'UE n'obtiendrait sur une période de transition de 20 ans un accès libre qu'à seulement 75% des marchés de la CEDEAO représentant environ 300 millions de consommateurs. Bruxelles souligne continuellement que ce sont aux Etats africains à qui profitent les APE. Et ce grâce à la composante de Développement du « Deal » et également aux fonds d'ajustement qui sont en perspective pour un montant s'élevant à 6,5 Md d'euros. Cela devrait permettre aux 15 Etats de la CEDEAO d'être dédommagés pour les pertes de recettes douanières et de permettre la mise en œuvre de programmes d'infrastructures sur les 5 prochaines années. De cette sorte Bruxelles se prévaut d'une situation gagnant-gagnant et d'effets positifs sur la croissance du libre échange aussi dans les pays africains.

Et pourtant cette opinion est loin d'être partagée partout. En exemple, le Nigéria : fragile politiquement, ce pays est de loin le plus peuplé du continent et fait état, après un retard d'ajustement statistique en avril, d'un PIB de 510 Mrd de dollars américain. Il est donc largement le N°1, laissant l'Afrique du Sud derrière. Pour ce qui est des APE, le Nigéria est toujours aussi sceptique.

La principale pierre d'achoppement tourne autour du droit de sauvegarde. Le Ministre du commerce nigérian, Olusegun Aganga, a récemment souligné, que l'Afrique de l'Ouest n'est pas encore suffisamment mûre pour une zone de libre-échange. Si les Etats de la CEDEAO venaient à signer les APE dans leur forme actuelle, la région s'enfermerait dans un cycle quasiment néo colonial d'exportateurs de matières premières dépendants des importations. Ainsi, les possibilités notables, comme réaliser de la plus-value par le traitement de leurs propres matières premières seraient exclues. Par ailleurs le Nigéria souhaiterait non seulement optimiser un commerce avec l'UE mais surtout une zone de libre-échange sur tout le continent ainsi qu'avec d'autres partenaires commerciaux mondiaux tels que la Chine et l'Inde. Mais une extension du commerce irait à l'encontre des réglementations européennes - des clauses « de client plus favorisé »unilatéral, qui ne s'appliquent pas de manière identique pour tous les Etats de la CEDEAO, de même que des clauses sur des restrictions d'exportation ainsi que des aspects significatifs sur les droits concernant la propriété intellectuelle.

Lors de leurs dernières rencontres en fin mars, les Etats de la CEDEAO ont décidé d'éliminer leurs différends internes avec l'appui d'une instance d'arbitrage d'ici l'été. Cette dernière est composée de représentants du Ghana, de la Côte d'ivoire, du Sénégal, et du Nigéria. Il est cependant prévisible, que le Nigéria reste ferme sur sa position. Le pays est confronté à une situation d'instabilité politique grandissante qui est amplifiée par les activités terroristes de Boko Haram. On peut s'attendre à ce que les élections présidentielles qui doivent se tenir l'année prochaine soient assez controversées.

Y a t-il une issue à ce dilemme ? Le 4ème Sommet Afrique-UE qui s'est tenu début avril a largement évité d'aborder le thème controversé des APE. Il s'en est tenu à des déclarations de promesses sur des partenariats d'égal à égal, des orientations de développement, l'appui à la croissance et l'industrialisation ayant des effets de réduction de la pauvreté ainsi que l'intégration régionale de l'Afrique dans le respect de compatibilité avec la règlementation de l'OMC. D'après sa feuille de route 2014-2017, les engagements devraient être réalisés d'ici 2017 par le biais d'APE exemplaires.

Des déclarations ambigües de l'Union européenne dans ce domaine, d'un côté une proposition de partenariat d'égal à égal et de l'autre côté l'accélération des intérêts propres d'exportation sont déjà une longue tradition. Les opposants à ce « marché machiavélique des APE » comme l'Association des Industries du Ghana (AGI) ne sont pas les seuls à le souligner. De nouvelles études reviennent également sur certains faits, qui mettent plus qu'en doute le caractère partenarial de ces accords de partenariat :

1 Des analyses de l'aide de l'UE pour l'intégration régionale mettent en évidence les dissonances entre les prétendues orientations de développement et les intérêts d'exportations de l'UE. Manifestement le fossé ne se situe pas seulement entre les aspirations et la réalité, mais également entre les différents discours et fractions divergentes au sein de l'UE.
2 L'UE et les autres acteurs du Consensus de Washington n'ont manifestement tiré des leçons suite aux réformes libérales d'ajustement structurel des années 80 et 90 que dans une moindre mesure. Les promesses de l'UE, les aides budgétaires ayant des effets sur la réduction de la pauvreté en accord avec les lignes directives de l'OCDE concernant l'appropriation des pays ne pouvant être utilisées pour contraindre les pays africains dans les programmes de libéralisation de deuxième génération, n'ont, jusqu'à présent, pas été respectées. Bien au contraire : Des études de cas en Tunisie, au Ghana et en Ouganda attirent l'attention sur le fait que les aides budgétaires de l'UE ont été utilisées de façon stratégique en mettant en œuvre des exigences de libre-échange au détriment des populations pauvres.
3 La suppression réciproque d'obstacles tarifaires et non tarifaires ne peut compenser que faiblement la perte de biens causée par une productivité du travail moyennement faible en Afrique. Les effets négatifs des termes de l'échange mangent la majeure partie des gains potentiels.
4 La réforme du système de préférences généralisé, un noyau de la stratégie de commerce et de développement de l'UE au moyen d'un recentrage sur les plus nécessiteux parmi les pays en voie de développement, sert en première ligne les intérêts de l'UE. La réforme donne à l'UE l'espace nécessaire pour des négociations de libre-échange. En outre, elle est unilatéralement assujettie aux intérêts d'exportation des Etats membres de l'Union européennes.
5 Les négociations en cours entre l'UE et les Etats Unis sur la ZLET aura également un impact considérable sur les rapports commerciaux entre l'UE et l'Afrique. L'Afrique qui jusqu'à aujourd'hui ne représente que 2% du commerce mondial a un besoin urgent d'accéder aux marchés de consommations internationaux. Avec la ZLET, l'Afrique devrait encore perdre du terrain, si elle n'essaie pas à temps d'y remédier.

Voilà en ce qui concerne les critiques concernant les négociations en cours. Néanmoins, on peut noter un développement positif à l'actif. Les Etats africains sont de plus en plus prêts à défier l'UE dans une discussion qui pourrait s'étaler sur des décennies et de la prendre au mot. Cela a significativement amélioré le pouvoir de négociation également des plus faibles pays africains sur la base de stratégie de négociations normatives face à la promesse de l'UE avec ses partenariats d'égal à égal. Des études de cas en Afrique de l'Ouest montrent dans quelles mesures la société civile en Afrique a une influence significative sur la mise en œuvre de solutions autonomes et durables. Il ne reste plus qu'à espérer qu'elle soit suffisamment écoutée afin d'éviter les APE sous leur forme actuelle.

Dr. Dirk Kohnert, Associate Research Fellow, GIGA Institute pour des Etudes Africaines, Hamburg, Allemagne

http://www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/afrikas-ttip-422/

ABSTRACT & RÉSUMÉ & ZUSAMMENFASSUNG:

In view of the global run on African resources the EU is at pains to conclude Economic Partnership Programs with African states up to October 2014. The EPAs are meant not just to liberalize trade but also to promote economic development in Africa and thus creating a win-win situation in a partnership on eye-level. However, many Africans suspect the EU of double talk and of promoting selfish export interest at the expense of inclusive growth in African countries. Taking the proposed ECOWAS EPAs as example, analyses reveal that tensions are due to both the gap between discourse and practice of EU trade and aid policy as well as different hidden interest of different EU directorates and member states. The growing preparedness of African states to challenge EU mercantile interest has been effectively backed by long lasting proactive agitation of NGOs and civil society groups inside and outside Africa. A Tripartite Free Trade Area (TFTA) for the whole of Africa would be a valuable alternative.

RÉSUMÈ: En vue de la course mondiale pour les ressources africaines l'UE a du mal à conclure les programmes de partenariat économiques avec les Etats africains (APE) jusqu'à Octobre 2014. Les APE sont destinés non seulement à libéraliser le commerce, mais aussi à promouvoir le développement économique en Afrique et donc la création d'un situation dans un partenariat au niveau gagnant-gagnant. Cependant, de nombreux Africains soupçonnent l'UE de double langage et de la promotion de l'intérêt égoïste d'exportation au détriment de la croissance inclusive dans les pays africains. Prenant les APE de la CEDEAO proposées à titre d'exemple, les analyses révèlent que les tensions sont dues à la fois à l'écart entre le discours et la pratique de la politique commerciale de l'UE et des Etats membres ainsi que les intérêts caché différente des différentes directions de l'UE. La préparation de plus en plus d'Etats africains pour contester l'intérêt de l'UE mercantile a été efficacement soutenu par une longue agitation proactive durable des ONG et des groupes de la société civile en Afrique et ailleurs. Une zone de libre-échange tripartite (ZLET) pour l'ensemble de l'Afrique serait une alternative valable.

ZUSAMMENFASSUNG : Angesichts des globalen Wettlaufs um afrikanische Ressourcen ist die EU bestrebt, bis Oktober 2014 Wirtschaftspartnerschaftsprogramme (WPA/EPA) mit afrikanischen Staaten abzuschließen. Die WPA sollen nicht nur den Handel liberalisieren, sondern auch die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika fördern und damit eine win-win Situation in einer Partnerschaft auf Augenhöhe. Viele Afrikaner vermuten jedoch, dass die EU doppelzüngige Gespräche führt und egoistisches Exportinteresse auf Kosten eines integrativen Wachstums in afrikanischen Ländern fördert. Am Beispiel der vorgeschlagenen ECOWAS-WPA zeigen Analysen, daß Spannungen sowohl auf die real bestehende Diskrepanz zwischen Diskurs und Praxis der EU-Handels- und Hilfspolitik, als auch auf unterschiedliche verdeckte Interessen verschiedener EU-Direktionen und Mitgliedstaaten zurückzuführen sind. Die zunehmende Bereitschaft der afrikanischen Staaten, das Handelsinteresse der EU in Frage zu stellen, wurde durch eine lang anhaltende proaktive Agitation von NRO und zivilgesellschaftlichen Gruppen innerhalb und außerhalb Afrikas wirksam unterstützt. Eine dreiseitige Freihandelszone (TFTA) für ganz Afrika wäre eine wertvolle Alternative.

[Author's French version of: Kohnert, Dirk (2014): Afrikas TTIP? Weshalb die EPAs in der jetzigen Form verhindert werden müssen. *ipg-journal* (FES), 2014]